

Ulf Hahne ■

## Lokale Agenda 21 als Basis nachhaltiger Regionalentwicklung – Dilemmata eines neuen Politiktypus

Zukunftsfähig sind am Ende vielleicht nur die Jubiläen: 15 Jahre nach Erscheinen des Brundtland-Berichts, 10 Jahre nach der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro fällt die Bilanz zum Stichwort „Nachhaltige Entwicklung“, die auf dem Johannesburg-Summit gezogen wird, ernüchternd aus. Die Handlungserfolge auf internationaler Ebene sind gering. Weder sind die Verteilungsfragen ernsthaft vorangebracht noch ist die Plünderung des Planeten nennenswert verringert worden. Die vergangene Dekade geht eher unter dem Stichwort der Globalisierung, nicht aber der nachhaltigen Entwicklung in die Geschichtsschreibung ein.

Auch die sich fortschrittlich gebenden reicheren Nationen und Staatenbündnisse können nur Bruchstücke einer Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips vorweisen. Immerhin, so mag eingewandt werden, finden sich mit nationalen Umweltplänen, mit Nachhaltigkeitsräten und -strategien erste Ansatzpunkte (z. B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001, Bundesregierung 2002). Das Prinzip der Nachhaltigkeit wurde gar in die Schweizer Bundesverfassung aufgenommen und in Deutschland in raumrelevanten Fachgesetzen wie dem Raumordnungsgesetz, dem Bodenschutzgesetz oder dem Baugesetzbuch verankert. Doch alle Kommentare (z. B. Bückmann 2002) zeigen auch hier, dass eine wirkungsvolle Umsetzung in Öko-Effizienz, in Ressourcen- und Bodenschutz, in Energie- und Flächensparen noch aussteht.

Bleibt die Hoffnung auf die Reise der Nachhaltigkeitsidee durch die Institutionen von unten, beginnend auf der kommunalen und regionalen Ebene, wie es das Kapitel 28 der Agenda 21 vorschlägt. Mit der Erarbeitung lokaler und regionaler Agenden verband sich die Hoffnung auf eine paradigmatische Wende hin zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung, auf die Entfaltung neuer Formen der Demokratie, die Erweckung neuen bürgerschaftlichen Engagements und die Erneuerung der querschnittsorientierten Planung von unten. Macht die Nachhaltigkeitsidee somit auf lokaler und regionaler Ebene eine neue Politikarena auf?

## Die Säulen der Nachhaltigkeit

Ein grundlegendes Problem des Leitbilds der Nachhaltigkeit liegt in seinem mangelnden Konkretisierungsgrad begründet. Dies ist zwar konsensfördernd, doch der Nachhaltigkeitskonsens schwindet schnell, wenn das Leitbild durch Ziele, Indikatoren und Maßnahmen konkretisiert werden soll. Vielleicht war die anfängliche Unschärfe des Begriffs die beste Voraussetzung für seine Verbreitung, weil die „regulative Idee“ allen eine ihrer Interpretation gemäße paradigmatische Steuerung versprach. Doch statt zu einer Konkretisierung zu kommen, ist der Begriff von allen Seiten aufgeweicht worden. Schon das einfachste, von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ eingeführte „Drei-Säulen“-Modell, das auf die gleichgewichtige Berücksichtigung *ökologischer*, *ökonomischer* und *sozialer* Interessen abstellt, stößt an seine Grenzen, wenn die unterschiedlichen Dimensionen genauer gefasst werden sollen. Je nach teilsystemarerer Sichtweise der jeweiligen Interessengruppen gilt die Lösung der sozialen Fragen, der ökonomischen Aspekte oder der ökologischen Verträglichkeit als prioritär. Ebenso kontrovers, weil auf unterschiedlichen Vorstellungen über Wirksamkeit und Zeitmaße des technischen Fortschritts beruhend, wird die Frage nach der Substituierbarkeit natürlichen Kapitals von den Konzepten starker und schwacher Nachhaltigkeit behandelt. Und schließlich ist mit der möglichen Einigkeit in der Zielsetzung noch lange keine Einigung über die einzusetzenden Strategien und Instrumente verbunden, stehen sich doch hier Suffizienz- und Effizienzstrategien gegenüber.

Treten derartige Interpretationsmöglichkeiten schon beim einfachen Drei-Säulen-Modell auf, so wird der Begriff Nachhaltigkeit noch schwieriger vermittelbar, wenn darüber hinaus die Fragen der intergenerativen Gerechtigkeit, der Nord-Süd-Gerechtigkeit, Forderungen wie das Eigenrecht der Natur, die Dimension des subjektiven Wohlbefindens (anstelle von Input-Indikatoren) und die Säule der Partizipation in Betracht gezogen werden sollen. Ein derartiges achtdimensionales Modell entzieht sich einfachen Lösungen und leichter Vermittelbarkeit.

Was bleibt, ist die Vorstellung von Nachhaltigkeit als einer „regulativen Idee“, wobei nicht von vornherein klar ist, was und wie reguliert werden soll. Damit tut der Begriff auf der einen Seite niemandem mehr weh, er polarisiert nicht mehr. Brand und Fürst äußern deshalb bereits den „Generalverdacht des Illusorischen“ (Brand/Fürst 2002). Auf der anderen Seite eröffnet sich gerade aus der Unschärfe ein Diskursfeld, das konkret auszufüllen ist. Möglicherweise begünstigt „Nachhaltigkeit“ aufgrund seiner notwendigen Aushandlung vor Ort neue Diskurs- und Interaktionsformen sowie neue Strategien, schlicht: einen neuen Politiktypus.

## Ein neuer Politiktypus

Mit den Lokalen Agenden 21 tritt ein neuer Politiktypus auf den Plan, der sich von den bisherigen Politikmodellen unterscheidet. Zum einen steht der von der Rio-Agenda

geforderte „Konsultationsprozess“ der Verwaltungen mit ihren Bürgern, den örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft außerhalb des bisherigen *repräsentativen Politikmodells*, das formell ganz andere Verfahren der Erarbeitung, Zustimmung und Ablehnung von politischen Programmen vorsieht. Hieraus ergibt sich die grundlegende Frage, wie die Vorschläge der Agenden in das politisch-administrative System integriert, mit Ressourcen versehen und umgesetzt werden.

Zum anderen unterscheiden sich Lokale Agenden auch von den Formen klassischer *Protestpolitik*: Nicht gegen das herrschende System wird hier mittels Kampagnen, Initiativen und Protesten gewirkt, sondern es wird nach Handlungsoptionen für und innerhalb des Systems gesucht. Dabei geht es zudem nicht um egoistische Einzelthemen und Partialinteressen, sondern um die Erarbeitung konsensualer Leitbilder und um Maßnahmen, die auf deren Erreichung abzielen.

Zum dritten bilden sich in den Agenda-Gruppen neue kollektive Akteure, die mit klassischen *Lobbyverbänden* aufgrund ihrer freiwilligen Kooperation und der kollektiven Zielorientierung nicht vergleichbar sind. Denn im Vordergrund der Agenden steht nicht das strategische *Aushandeln* von Kompromissen zugunsten einer gruppenegoistischen Verteilungsänderung.

Zum vierten unterscheiden sich Agenden auch von Formen *verständigungsorientierten Handelns*, die im Wege der Moderation oder Mediation bei Planungskonflikten heute mehr und mehr eingesetzt werden, die aber immer auf ein zu lösendes Einzelproblem bezogen sind.

Schließlich widerspricht die Querschnittsorientierung des Nachhaltigkeitsprinzips der *sektoralen* Problembearbeitung des administrativen Systems.

Lokale Agenden sind gekennzeichnet durch

- Akteurszentrierung,
- neue Formen der Beteiligung und die
- kooperative Erarbeitung von
  - Leitbildern und
  - Handlungsprogrammen.

Der Lokale-Agenda-Ansatz weist Elemente einer freiwilligen Vereinbarung zum Problemlösen auf, geht aber über das Verteilungsspiel zum Ausloten des Pareto-Optimums hinaus: Nicht die Verbesserung gruppenegoistischer Positionen, sondern gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsziele stehen im Mittelpunkt der Handlungsziele. Lokale Agenden bilden ein kreatives, lernendes und loses Netzwerk, das Innovationen freisetzen und Sozialkapital bilden kann. Mit ihren Beteiligungsformen, der Querschnittsorientierung und systemischen Zielausrichtung tragen lokale Agenden dazu bei, Verkrustungen der herrschenden Politikverflechtung aufzubrechen und innovative Projekte und Maßnahmen zu entwerfen. Diese reichen bis in wirtschaftliche Innovationen hinein, in denen stärkere innerregionale Verflechtungen bis zum Schließen von Kreisläufen, zur Internalisierung externer Effekte, zur Verbesserung der Öko-Effizienz und zu Kosteneinsparungen führen.

## Kommunale Entwicklungsstrategie Lokale Agenda 21 (LA 21)

Trotz zögerlichen Starts sind inzwischen vielerorts Lokale Agenden, mancherorts auch regionale Agenden 21 in Gang gesetzt worden. Die Zielvorgabe des Kapitels 28 der Agenda 21, bis 1996 den Dialog-Prozess in den Kommunen abgeschlossen zu haben, ist allerdings weit verfehlt worden. Noch immer ist die Zahl der eingeleiteten Prozesse bescheiden (in Deutschland haben erst 12 % aller Gemeinden eine LA 21 begonnen; ICLEI 2002), wissenschaftliche Evaluierungen sind rar (Oels 2002).

Vorliegende Erfahrungen und viele Erfahrungsberichte zeigen, dass das Engagement der Bürger und NGOs zur Verbesserung der lokalen Lebens- und Umweltverhältnisse mit dem Instrument LA 21 stark motiviert werden kann. In diesen Fällen gelingt das Anknüpfen an lokale Problemlagen und an Binnenmotive der Beteiligten. Das dialogisch-partizipative Vorgehen setzt an die Stelle von Konfrontationsstrategien konstruktive Suchprozesse für nachhaltige Lösungen. Hier ergeben sich Anschlussmöglichkeiten für das Ausloten von Gewinnerallianzen, wobei diese allerdings jeweils lokalspezifisch gesucht werden müssen. Best-practice-Beispiele können dabei nur Hilfestellung leisten, die eigentliche Lösung muss von den jeweils Beteiligten vor Ort gefunden werden.

Diese Lösungssuche ist jedoch keineswegs voraussetzungslos. Für konstruktiv-dialogische Lösungen müssen *alle relevanten Akteure* am runden Tisch versammelt werden. Die *Gleichberechtigung* der Beteiligten, ihrer Anliegen und ihrer Handlungsmöglichkeiten muss durch eine geeignete *Verfahrenssteuerung* gesichert werden. Das vielfach geprobte Setzen auf sich selbst organisierende Prozesse ist dafür häufig nicht ausreichend. Moderation wird erforderlich, um die Gleichberechtigung der Positionen und Gewichte zu erreichen. Ohne sie werden die Tücken der *Kommunikation* schnell zu Spannungen führen, wenn erst die unterschiedlichen Interaktionsebenen von Sachfragen, Wahrnehmungen, Bewertungen, Beziehungen und jeweiligen Systembezügen durcheinander geraten. Und schließlich müssen die Lokalen Agenden auch über Ressourcen zur Umsetzung ihrer Projektideen verfügen.

Bereits mit diesen Voraussetzungen rückt die Umsetzung der LA 21 von dem idealistisch überzeichneten Modell des freien und scheinbar voraussetzungslosen Bürgerdialogs ab. Bei vielen Verfahren wird zudem schnell deutlich, dass die Suche der LA 21-Gruppen nach langfristigen Zielen und Maßnahmen in Konkurrenz zu kommunalen Steuerungsstrategien und kommunaler Handlungsmacht tritt. Dies begründet die häufig beklagte mangelnde Unterstützung durch kommunale Gremien oder die ebenso beklagte Instrumentalisierung der LA 21-Gruppen durch die Kommunalpolitik. Im Hinblick auf die Handlungsmöglichkeiten wird die Konkurrenzsituation noch deutlicher: Die Umsetzung der meisten Projekte erfordert die Unterstützung und Beschlussfassung durch kommunale Gremien. Für die Kommunalpolitik wird die LA 21 zur Pflichtübung. Unter diesen Bedingungen bleiben dann häufig nur Minimalkonsense bei Randthemen und Kleinprojekten, welche niemandem weh tun. Je stärker nur auf diese Konsensthemen gesetzt wird, desto

mehr wird die eigentliche Konfliktdimension nachhaltiger Entwicklung im Verhältnis zur an kurzfristigen Kalkülen ausgerichteten Politik ausgeblendet (Eblinghaus/Stickler 1996).

Dennoch hat die Agenda-Idee die bisherigen Politikmuster aufgebrochen: Die Idee einer paradigmatischen Steuerung in kooperativ-dialogischen Prozessen zeigt einen Weg zur Erneuerung der Politik von unten auf. Der Politikverdrossenheit und Beteiligungsmüdigkeit stellt sich eine neue Verfahrenskultur entgegen, die auf Verständigung und Konsens orientiert ist und – im Idealfall – viele Bürger zum Engagement motivieren kann. In vielen Agenda-Prozessen wird daher auch betont, dass die Entwicklung von Innovationen und die Bildung von Sozialkapital zu den wesentlichen Leistungen des deliberativen Politikmodells gehört.

### **Agenda-Ansatz als Innovation in der Regionalpolitik**

Das Innovationspotential des Agenda-Ansatzes hat diesen Beteiligungsansatz auch äußerst interessant für die *regionale* Politikgestaltung gemacht: Die Beteiligung von Umweltgruppen, sozialen Vereinigungen und der regionalen Wirtschaft bei der Erstellung von regionalen Entwicklungsstrategien eröffnet einen Innovationsraum, der mit etablierten Politiken bislang nicht erreichbar erschien. Zweierlei passiert damit auf regionaler Ebene: Über die lokalen Angelegenheiten hinaus wird der Nachhaltigkeitsansatz auf die komplexere, aber für Stoff- und Wirtschaftskreisläufe relevantere und insgesamt handlungsfähigere Ebene der Region gehoben. Zum anderen erfährt das vormals anarchisch-lose Netzwerk eine institutionelle Verankerung und soll so im Sinne der positiven Koordination (Scharpf 2000) Beiträge zur Regionalentwicklung leisten.

Das institutionelle Arrangement der Erarbeitung von regionalen Leitbildern, Zielen und Handlungsprogrammen mit den Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialpartnern bei Beachtung des Gender-Mainstreaming wird derzeit in die Regionalpolitik eingeführt. Dies geschieht zunächst noch nicht direkt in den Hauptprogrammen, sondern wird experimentell in Initiativ- und Modellprogrammen erprobt. So verlangt die EU-Gemeinschaftsinitiative für den ländlichen Raum, LEADER+, den Zusammenschluss der sozioökonomischen Partner einer Region und bestimmt darüber hinaus, dass bei der Programmumscheidung auf regionaler Ebene die öffentliche Hand nicht über die Stimmenmehrheit verfügen darf – ein Programm also, das dominiert wird von den Nicht-Regierungsorganisationen. Und auch der vom Bundesverbraucherministerium ausgeschriebene Wettbewerb „Regionen aktiv“, der innovative Modelle zur Umsetzung der Agrarwende fördern möchte, sieht eine ähnliche Erarbeitungs- und Entscheidungsstruktur vor.

Mit diesen Ansätzen rückt der Staat von seinen bisherigen Programmerstellungsmechanismen ab, in denen er als „Allwissender“ auftritt und Programmverfahren und Programminhalte vorgibt. Indem der Staat mit seinen regional orientierten Ansätzen Neuerungs-ideen aus den Regionen und von ihren Akteuren abfordert, forciert er nicht nur die Innovation in den beteiligten Regionen, sondern erhält selbst Ideen zur Selbster-

neuerung. Allerdings werden bei dieser neuen Welle der Regionalisierung der Strukturpolitik leistungsfähige Regionen gefordert, die genügend groß und homogen sind, um gemeinsame regionale Programme und Projekte erarbeiten zu können.

### **Von der Agenda gelernt? Strategische Erfolgsfaktoren in der Regionalentwicklung**

Mit der Abwendung von den Kleinregionen gerät aber das Agenda-Beteiligungsmodell in neue Dilemmata: Je größer die Region, desto schwieriger ist es, Bottom-Up-Prozesse in Gang zu setzen und zu organisieren. Die Größe der Gruppen macht die Koordination schwerer; die Moderation offener, interessendivergenter Großgruppen hat kaum einer der beteiligten Akteure erlernt; die Frustrationsschwelle der Beteiligten wird schneller erreicht und für die Umsetzung regionaler Ideen fehlt die Organisation. Um diese Dilemmata zu verringern und die Verbindlichkeit von Kommunikation und Ergebnissen zu vergrößern, wird Professionalisierung angestrebt und der Einsatz strategischer Schlüsselfaktoren zur Regionalentwicklung empfohlen.

So finden sich in der politik- und regionalwissenschaftlichen Forschung derzeit zahlreiche Untersuchungen zur Identifizierung derartiger endogener Erfolgsfaktoren (Brendle 1999, Göppel 2000, Lindloff/Schneider 2001, Popp 1999). Die Berücksichtigung dieser Faktoren soll regionale Agenden besonders tragfähig machen und der Nachhaltigkeit auf den Weg helfen. Aus der Fülle genannter Schlüsselfaktoren schälen sich als zentrale Erfolgsfaktoren für die nachhaltige Regionalentwicklung offenbar folgende Punkte besonders heraus:

- Problemdruck,
- Einbindung relevanter Akteure,
- Partizipation,
- Gewinnerkoalitionen,
- Projektorientierung,
- Prozessorganisation und
- Leitbildorientierung.

Einige dieser Elemente stimmen offensichtlich mit dem Agenda-Mainstreaming überein. So gehören Partizipation und Leitbildorientierung zu den Basisorientierungen nachhaltiger Entwicklung, andere geraten dagegen schnell in Widerspruch zu den genannten Prinzipien.

### **Alte Empfehlungen anstelle neuen Weins**

Als Klassiker unter den Erfolgsfaktoren wird auch in den jüngeren Untersuchungen der „Leidensdruck“ oder die „Lösungsbedürftigkeit“ regionaler Problemlagen genannt: „Ein gewisser Leidensdruck scheint unabdingbar, um alle Beteiligten an einem Tisch versammeln zu können.“ (Lötscher/Schmitz 2001, 341) Problemdruck als Entwicklungsfaktor

ist eine alte These, die einerseits rationale Gründe hat, andererseits immer wieder popularisiert wird. So lässt sich etwa schon mit Albert Otto Hirschman und seiner Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung (1967) argumentieren, wonach das Entstehen oder das bewusste Schaffen von Engpasssituationen Zwänge und Anreize zum Handeln erzeugt.

Keineswegs kann Not aber zum entscheidenden Entwicklungsfaktor gemacht werden. Den armen Regionen den Hinweis zu geben, ihre Armut sei die beste Innovationsbasis, verkennt die Ressourcen-, Kompetenz- und Infrastrukturvorsprünge, welche reiche Regionen einsetzen können, um im Innovationswettbewerb weiterhin erfolgreich den ärmeren voraus zu sein. Zudem stellt sich das Argument in Widerspruch zum Ansatz der paradigmatischen Steuerung, nach der sich auf Basis einer Leitidee wie der Nachhaltigkeit regionsangepasst spezifische Strategien und Wege entwickeln lassen – mit allen Beteiligten. Schließlich führen gerade Problemlagen wie abrupte Anpassungskrisen dazu, rasch nach Lösungen zu greifen, die sich später häufig als wenig nachhaltig herausstellen. Die Bereitschaft der Akteure, sich auf Neues einzulassen, wird dann durch das Festhalten an alten Strukturen behindert, alte Denkmuster werden beibehalten (Grabher 1994).

In diesem Licht betrachtet ist es daher kein Wunder, dass in den neuesten Modellwettbewerben nicht mehr nur die strukturschwächsten Regionen zur Teilnahme aufgefordert werden, sondern Innovationen eher erwartet werden, wenn der Kreis der Regionen größer gezogen wird. In den Bewertungen der „LEADER+“-Konzepte werden gerade jene Innovationen besonders positiv bewertet, die nicht nur regionale Bedeutung haben, sondern auch überregional eine Neuerung darstellen. Dieses wird natürlich am ehesten von erfolgreichen Regionen erwartet. Deshalb richtet sich beispielsweise die Innovationsstrategie von LEADER+ nicht mehr nur an Regionen in den strukturschwachen Zielgebieten, sondern „horizontal“ an alle ländlichen Regionen. Auch der Wettbewerb der Modellregionen (BMVEL) bezieht alle Regionen in die Konzeptsuche ein. Auch dies zeigt: Problemdruck ist zwar ein möglicher Pushfaktor der Regionalentwicklung, aber letztlich kein notwendiger Erfolgsfaktor.

### **Das Problem der „relevanten“ Akteure**

Je weniger der Staat als Akteur in die Regionalentwicklung eingreift, desto mehr sind die Akteure der Region selbst gefordert. Es sind die Menschen, die in erster Linie etwas bewegen – und nicht die Infrastrukturen, das Kapital, die Förderung oder sonstige harte Standortbedingungen. Folglich richtet sich der Blick auf die Akteure. In Regionen mit ihrer gegenüber lokalen Agenden noch viel größeren Akteursvielfalt wird die Auswahl der Akteure zu einem Kernproblem. Diese Vielzahl lässt eine basisorientierte Partizipation, wie sie in Lokalen Agenden oder in der Dorfentwicklung praktiziert wird, schwierig erscheinen. Interessant ist auch hier ein Blick auf die strategischen Empfehlungen der Literatur (z. B. Brendle 1999, Göppel 2000, Lindloff/Schneider 2001). Danach sollten folgende Erfolgsgaranten für die Regionalentwicklung gewonnen werden:

- engagierte Personen,
- starke, machtvolle Akteure,
- bekannte Personen als Fürsprecher.

Diese Hinweise widersprechen sich gegenseitig: Ist nun Engagement oder Macht der beste Ratgeber? Soll Beteiligung aktivierend ablaufen oder vermittelt und indirekt geschehen? In jedem Falle kommt ein nach wie vor großes Misstrauen gegenüber breiter Beteiligung und Mitwirkung zum Ausdruck. Beteiligung wird dabei häufig noch als Last und zeitraubender Umweg angesehen, anstatt das in den zu Beteiligten steckende Kompetenzpotential als Chance zu nutzen. In vielen Fällen führt dies dann auch dazu, dass bei den Beteiligungsmethoden eher solche eingesetzt werden, bei denen externe Inputs das Geschehen lenken sollen, nicht aber das kreative Potential der Region selbst abgerufen wird. Hier erscheinen Schulungen der Verwaltungen wie der Politik und vor allem der Regionalmanager selbst dringend angebracht.

Ein weiteres Problem ist die Frage der Beteiligung von *Innovatoren*. Ist der Ansatz der Regionalentwicklung die Erneuerung der Region, so kommt sie ohne die Beteiligung von Innovatoren nicht aus. Andererseits repräsentieren Innovatoren häufig nur ihre eigenen Ideen und sind schwer in Gruppenprozesse zu integrieren. Schließt man die Innovatoren jedoch aus und benennt für die Entscheidungsgremien der Regionalentwicklung die Repräsentanten traditioneller Verbände, so kann daraus zugleich die Blockierung der Innovationsideen resultieren. Hier stoßen zwei Prinzipien aufeinander: Die Erkenntnisorientierung der Innovatoren stößt auf die Konsensorientierung der Gruppenverfahren. Je stärker Repräsentanten-Strategien angewandt werden, desto weniger innovativ dürfte die Regionalstrategie werden. Eine derartige These könnte sich an einigen der ausgewählten Modellregionen für eine Agrarwende studieren lassen.

Ein zentraler Erklärungsansatz für den Erfolg der Einbeziehung von Innovatoren und Akteuren liegt in der in der Region gepflegten Kommunikation. Dies beginnt schon bei der Auswahl der relevanten Akteure: Hier werden Weichenstellungen vorgenommen, die bis zur strategischen Blockade führen. Und wenn zusätzlich die Innovatoren ohne Verbindung in das Entscheidungsgremium bleiben, wird auch die Auswahl als „Modellregion“ die möglichen Innovatoren nicht aktivieren. Hier liegt ein Grundproblem vieler Beteiligungsformen: die gesamte Region als ein System vielfältiger Akteure und damit eben auch vielfacher Kompetenzen und Wissensträger zu verstehen (Hummelbrunner 2002). Erst mit diesem systemischen Ansatz wird der Blick der Entscheidungsträger auf die Innovatoren möglich.

### **Projektorientierung, best practices und win-win**

Auch beim Versuch, eine möglichst breite Beteiligung zu erreichen, gerät der Entwicklungsstrategie leicht in die Problemlage, dass das Engagement der Akteure in Frustration und Rückzug umschlagen kann. Die politikwissenschaftliche Handlungsempfehlung lautet hier, eher auf kleinere Projekte mit einfacher Projektstruktur zu setzen und diese bekannt



zu machen, um rasche Erfolge vorzuweisen. Eine derartige Projektorientierung gerät aber leicht in die Gefahr, nur motivational zu wirken und Projekte an die Stelle einer weitreichenden Strategie zu setzen. Die Suche nach kleinen, unmittelbar umsetzbaren Projekten verstellt den Blick auf grundlegende Visionen und Strukturänderungen, die der Nachhaltigkeit geschuldet werden.

Ein anderer Vorschlag in diesem Bereich zielt auf die Bekanntmachung von guten Projekten (oder gar „best practices“) aus anderen Regionen mit der Hoffnung, dass diese dann nachgeahmt werden. Die Bekanntmachung guter Beispiele entspricht dem klassischen Modernisierungsansatz, nach dem die Diffusion von Innovationen Entwicklung auslöst. Diese Orientierung an best practices lässt aber die eigenen Möglichkeiten der Region eher ununtersucht und widerspricht der Idee, Innovationen aus der Region selbst heraus entstehen zu lassen. Es ist zudem nicht ausreichend untersucht, wie wirksame Diffusionspfade aussehen und ob derartige Beispielsammlungen hilfreich sind – oder nicht doch eher die regionseigenen Ideen verschütten. Ganz abgesehen von den Beispielen selbst: Sind es wirklich best practices? Nicht alle Innovatoren sind bereit, ihre Innovation preiszugeben, fürchten sie doch zu Recht um ihren Pioniergewinn. Imitatoren sind also nur von einer Seite aus erwünscht.

Die Gegenthese zum Zusammenfinden unter Leidensdruck ist die These des kooperativen Zusammenfindens, um Gewinner-Situationen auszuloten und damit für alle Beteiligten Nutzenvorteile zu realisieren. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Regionalentwicklung und kann im Sinne der Nachhaltigkeit erhebliche Effizienzgewinne erzielen und Kreisläufe enger zusammenführen. Derartige Gewinnerkoalitionen können nicht nur Innovationsrisiken senken, sie können auch zur Internalisierung externer Effekte führen, indem beispielsweise Emissionen als Inputs in andere Produktionskreisläufe eingehen oder indem gemeinsame Produktionsstandards für regionale Produkte festgelegt werden.

Kritisch bleibt aber bei Win-Win-Lösungen und der Fokussierung auf kooperative Aspekte die Ausblendung der Konflikt- und Interessendimensionen nachhaltiger Entwicklung. Die Kopplung an Binnenmotive und Eigeninteressen der Betroffenen steht unter dem Verdacht, nicht genügend Transformationseffekte in Richtung Nachhaltigkeit bewirken zu können (Brand/Fürst 2002, 30). Die Gefahr, nur bekannte Gewinnerkoalitionen auszuweisen und wichtige, aber eben konfliktbehaftete Fragen der Regionalentwicklung nicht anzugehen, ist bei dieser Strategie nicht von der Hand zu weisen.

## **Steuerung durch Monitoring**

Eine andere Möglichkeit, Fortschritte in Sachen Nachhaltigkeit zu erreichen, ist die Vereinbarung von Zielwerten und ihre Überprüfung mittels Indikatoren. Indikatoren können Sachverhalte deutlich machen, die sonst nicht wahrgenommen werden (Überschwemmungen als Indikator für Klimawandel), sie können für Bewusstsein sorgen und Nachhaltigkeit für die Öffentlichkeit anschaulich machen. Mittels Indikatoren lassen sich Ziele

und Zielwerte kommunizieren und die jeweils intertemporal erreichten Fortschritte sichtbar machen. Indikatorenwerte können damit zur Handlungsorientierung für eine nachhaltige Entwicklung auf den verschiedenen räumlichen Ebenen beitragen.

Die Erwartungen an die Entwicklung geeigneter Indikatorsysteme, die zugleich die wissenschaftlichen Kriterien wie Gültigkeit, Empfindlichkeit, Nachprüfbarkeit und Unabhängigkeit erfüllen, sind seit langem entsprechend groß. Zahlreiche Indikatorenkataloge für die Bewertung nachhaltiger Entwicklung auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen wurden in den letzten Jahren vorgestellt und erprobt. Dennoch sind grundlegende Fragen noch nicht befriedigend gelöst: Sollen lokalspezifische Indikatoren oder interregional vergleichbare Indikatoren gewählt werden? Ist eine große Anzahl von Indikatoren notwendig, oder kann mit einer kleinen Anzahl bereits eine genügende Steuerung erreicht werden (Augsburg kommt mit 12 Indikatoren aus, Winterthur erhebt 134 Indikatoren)? In welchem Verhältnis sollen Zustands-, Antriebs- und Reaktionsindikatoren, in welchem Maße subjektive Indikatoren einfließen? Soll die Nachhaltigkeitsinzidenz gemessen werden, oder sind nur Handlungsindikatoren einzubeziehen? Ist ein Gesamtindikator zu bilden, oder ist das Indikatorenset im Zusammenwirken zu verstehen (wie bei den 21 Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Bundesregierung 2002), oder sind Indikatoren gegeneinander substituierbar?

Und nicht einmal bei der wichtigsten Frage, welche Zieldimensionen der Nachhaltigkeit abgebildet werden sollen, besteht Einigkeit. Einige Kataloge rubrizieren Indikatoren im Hinblick auf das Drei-Säulen-Modell, der FEST-Katalog fügt die Dimension Partizipation hinzu, die Deutsche Umwelthilfe dagegen benennt mit Plus- und Minus-Indikatoren die Dimensionen von Wohlbefinden, sozialer Gerechtigkeit, Umweltqualität/Ressourceneffizienz und wirtschaftlicher Effizienz. Schon hier werden Interpretationsspielräume sichtbar: Sind Naturschutzflächen ein Indikator für das menschliche Wohlbefinden oder ein Hinweis auf verantwortlichen Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen? Ist die Kfz-Dichte ein Minus-Indikator für das Wohlbefinden oder ein Indikator für Mobilität? Ist das Regionalprodukt ein geeignetes Wohlfahrtsmaß? Wie lassen sich Wohnflächenwohlstand und Flächenverbrauch miteinander vereinbaren? Ist die Anzahl der Pkw je 1.000 Einwohner wirklich ein Indikator für Mobilität oder wären es erst die gefahrenen Kilometer (wenn man von der benötigten Fläche für den ruhenden Verkehr absieht)?

Nicht jeder Indikator gilt überall gleich; Nachhaltigkeitsrankings sind daher auch mit Vorsicht zu betrachten: Der Wasserverbrauch in der Kommune hängt u. a. auch von der Zahl der Gäste ab. Kommunen ohne Touristen stehen hier automatisch besser da als solche mit Tourismus. Die Pkw-Dichte ist von der Siedlungsstruktur und der Erschließung der Kommune mit öffentlichen Verkehrsmitteln abhängig. Und schließlich hat auch die Erhebungsart des Indikators Einfluss auf das Ergebnis: Flechten sind ein hervorragender Indikator für die Luftqualität, doch hängt ihr Wert als Indikator für eine Stadt von der Lage und Anzahl der Messpunkte ab.

Jeder Katalog definiert somit Dimensionen, Merkmale der Dimensionen und Indikatoren aus eigenem Vorverständnis heraus. Viele Indikatoren sind dabei der Datenverfügbarkeit geschuldet. Die Suche nach geeigneten Daten bindet weitere Ressourcen. Komplexe Indikatorenkataloge erzeugen neue Unübersichtlichkeit anstatt für Veranschaulichung zu sorgen. Schließlich ermöglicht die Vielzahl von Indikatorenkatalogen eine Auswahl von Indikatoren, die einem politisch passen, um die eigene Fortschrittlichkeit unter Beweis zu stellen. Deshalb ist Vorsicht geboten, wenn man auf die wissenschaftliche Lösung des Indikatorenproblems wartet. Regionen und Kommunen müssen selbst diejenigen Indikatoren herausfiltern, welche die für sie relevanten Ziele sichtbar machen, ihre Handlungsfelder definieren und Projektbewertungen ermöglichen.

### **Paradigmatische Steuerung: Leitbilder**

Bleibt als zentraler Fokus der Nachhaltigkeitsidee die paradigmatische Steuerung. Nachhaltigkeit stellt ein neues Paradigma dar, das für die Region in konkrete regionale Visionen und Leitbilder umgesetzt werden kann. Derartige Leitbilder tragen Symbolcharakter für die Leitziele der Regionalentwicklung. Geraten sie schlüssig und werden geeignet kommuniziert, so lösen sie Lern- und Motivationseffekte in der Region aus, führen zu Imitationseffekten bei anderen regionalen Akteuren und erweitern das Akteursnetzwerk. Deshalb kann auch von „intrinsischer Steuerung“ gesprochen werden (Fürst/Knieling 2002).

Allerdings ist auch bei dieser Form der Selbststeuerung die Exit-Drohung der Akteure oder ihr Rückzug auf Spiele „negativer“ Koordination (Sicherstellung der eigenen Belange) virulent. Viele Leitbilddiskussionen leiden unter dem Zwang, Konsens erzielen zu wollen, und unter dem angestregten Bemühen, möglichst eingängig zu sein. Solange das Ziel Konsensbildung aber bedeutet, jegliche Konflikte zu vermeiden, wird die Chance eines gemeinsamen Lernprozesses vertan. Gerade dies könnte jedoch bei paradigmatischer Steuerung mit Blick auf Nachhaltigkeit anders ausfallen. Nachhaltigkeit erfordert ein Umdenken in der Regionalentwicklung, eine Veränderung von individuellen Einstellungen und Denkmustern. Dies kann nicht von oben herab verordnet werden, sondern muss in einem Lernprozess erarbeitet werden. Für die Koordination und Zielausrichtung dieses Umdenkens eignet sich die Leitbilddiskussion einer Region. Sie kann als Plattform für die notwendigen Verständigungs- und Lernprozesse genutzt werden. Deshalb sollten Leitbilddiskussionen als Prozess initiiert werden (Knieling 2000).

Aus Sicht der nachhaltigen Regionalentwicklung steht bei diesen Verfahren der Prozessnutzen in Richtung Konkretisierung der nachhaltigen Regionalentwicklung höher als die Verabschiedung des Leitbildes selbst. Gelingt es, Prozess und Leitbild zu kommunizieren, das Akteursnetzwerk zu erweitern und Zielvereinbarungen zu treffen, so kann aus verständiger Kommunikation eine im Sinne der Nachhaltigkeit *verantwortliche Kooperation* erwachsen. Auf Basis dieses „Sozialkapitals“ kann dann die Umsetzung integrierter Regionalentwicklung durch ein handlungsfähiges Regionalmanagement erfol-

gen, welches die Projektideen vorantreibt, die regionalen Kompetenzen und Potentiale von Akteuren und Verwaltung vernetzt und über die Fortschritte berichtet (Hahne 1999).

## Resümee

Lokale und regionale Agenda-Prozesse stellen eine Innovation im politischen Prozess dar, die durch neue selbst-organisierte Formen der Beteiligung, Netzwerkbildung und Einbindung von Nicht-Regierungsorganisationen gekennzeichnet ist. Diese neuen Akteurskonstellationen innovieren regionale Entwicklungsprozesse und treiben den regionalen Nachhaltigkeitsdialog als Lernprozess voran. Allerdings: Intrinsische Steuerung hängt vom Verhalten der Akteure ab. Wer sich nicht mit einzelnen „verständigen“ Inseln der Nachhaltigkeit zufrieden gibt, sondern über Nischenprozesse hinausgelangen und Nachhaltigkeit als gesamtgesellschaftliche Zielrichtung vorantreiben möchte, braucht stärkere Instrumente. Mittels Monitoring, Anreizen („goldener Zügel“), aber auch Sanktionsmöglichkeiten („Schatten der Hierarchie“) lassen sich Agenda-Prozesse in größere Verbindlichkeit überführen. Einen Schritt in diese Richtung machen auch neue Förderprogramme, welche Beteiligungsformen der Agenda übernehmen und so regionsspezifischer und akteursbezogener ausgestaltet werden. Das Einfordern der Nachhaltigkeit wird dann durch die Akteurskonstellation gesichert. Auch dies ist ein bemerkenswerter Fortschritt.

Ob aber die Zeitmaße der Lernprozesse hin zum gemeinwohlorientierten Bürger, die Dauer des Wandels von Einstellungen und Denkmustern in Richtung der Nachhaltigkeit mit den Zeitmaßen der Steuerungserfordernisse übereinstimmen, kann bezweifelt werden. So bleibt am Ende dieser Betrachtung analog der These von Brand und Fürst (2002) auch der Verdacht, dass die Steuerungsmöglichkeiten (und das Wissen) für eine nachhaltige Entwicklung nicht ausreichen.

Gerade weil aber weder Wissenschaft noch Staat allwissend sind, bieten die lokalen und regionale Agenden Ansatzpunkte für einen Umdenkungsprozess. Auch wenn die Nachhaltigkeitsdebatte nur langsam und zögerlich auf kommunaler und regionaler Ebene in Gang gekommen ist, finden sich doch in ihr wichtige Lern- und Steuerungsmöglichkeiten. Je besser die Einbindung der losen Akteursnetzwerke in handlungsfähige Organisationsstrukturen und die Überführung in die Mainstream-Politik gelingt, desto tragfähiger wird das Konzept auf regionaler Ebene.

## Literatur

- Brand, K.-W., V. Fürst 2002: Sondierungsstudie Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit. Eine Exploration des Forschungsfelds. In: K.-W. Brand (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit: Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion. Berlin. S. 15-109.
- Brendle, U. 1999: Musterlösungen im Naturschutz: politische Bausteine für erfolgreiches

Handeln. Münster-Hiltrup.

- Bückmann, W. 2002: Probleme der Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht. In: K.-W. Brand (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit: Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion. Berlin. S. 145-160.
- Bundesregierung 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Eblinghaus, H., A. Stickler 1996: Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development. Frankfurt/M.
- Fürst, D., J. Knieling 2002: Konsens-Gesellschaft und innovationsorientierte Entwicklung. Neue Modelle der Wissensproduktion und -verarbeitung (Modus 2) am Beispiel der „Lernenden Region“. Expertise für das BMBF. Hannover.
- Göppel, J. 2000: Die Farben der Zukunft – wie regionales Wirtschaften erfolgreich wird. Ansbach (=DVL-Schriftenreihe 5).
- Grabher, G. 1994: Lob der Verschwendung: Redundanz in der Regionalentwicklung. Berlin.
- Hahne, U. 1999: Integrierte regionale Entwicklungskonzepte. Begriffsbestimmung, Anspruch und Realität. In: Deutsche Vernetzungsstelle LEADER II (Hg.): Regionale Entwicklungskonzepte planen und realisieren. Frankfurt/M. S. 7-14.
- Hirschman, A. O. 1967: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart.
- Hummelbrunner, R. u. a. 2002: Systemische Instrumente für die Regionalentwicklung. Endbericht im Auftrag des Bundeskanzleramtes. Wien.
- ICLEI 2002: Second Local Agenda 21 Survey. Background Paper No. 15 of the Commission on Sustainable Development, Second Preparatory Session for the World Summit on Sustainable Development.
- Knieling, J. 2000: Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Frankfurt/M. u. a.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt. Strategie der Europäischen Union für die Nachhaltige Entwicklung. Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat. Brüssel.
- Lindloff, K., L. Schneider 2001: Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung. Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde. Dortmund (=Handbücher zum Umweltschutz, Bd. 3).
- Lötscher, L., S. Schmitz 2001: Der beschwerliche Weg zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, 75. Band, 2-3. S. 333-342.
- Oels, A. 2002: Warten aufs Christkind. Zehn Jahre Lokale Agenda 21. In: Politische Ökologie 76. S. 46-49.
- Popp, D. 1999: Aktionsleitfaden für Regionalinitiativen. Ansbach (=DVL-Schriftenreihe 3).
- Scharpf, F.W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

